



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**La autonomía presupuestal de los Consejos Regionales
ante los Gobiernos regionales, en el Perú**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER
EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

AUTORA:

Díaz Montoya, Crhiss Lisbeth (ORCID: 0000-0003-4667-4513)

ASESOR:

Dr. Espinoza Azula, Cesar Napoleón (ORCID: 0000-0002-9928-0422)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derecho administrativo

Lima – Perú

2021

Dedicatoria

A mi familia, por ser la razón de mis porqués.

A Camaná, por darme la oportunidad de representarlos ante el Consejo Regional de Arequipa.

A las mujeres feministas del Perú, que me han persuadido de la verdadera lucha.

A Christian, por ser mi compañero y aliado.

Y a mi madre, porque mis logros siempre serán los suyos.

A todos y todas, añay.

Índice de contenido

Dedicatoria	ii
Índice de contenidos	iii
Índice de tablas	iv
Índice de anexos	v
Índice de abreviaturas	vi
Resumen	vii
Abstract	viii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO TEÓRICO	5
III. METODOLOGÍA	11
IV. RESULTADOS	14
V. CONCLUSIONES	29
VI. RECOMENDACIONES	30
VII. REFERENCIAS	31
VIII. ANEXOS	34

Índice de tablas

Tabla 1 <i>Cronograma de trabajo</i>	12
Tabla 2 <i>Procedimiento</i>	13
Tabla 3 <i>Número de informes de fiscalización aprobados por el Consejo Regional de Arequipa</i>	20
Tabla 4 <i>Presupuesto fiscal 2021, para el Consejo Regional de Arequipa</i>	25

Índice de anexos

Anexo A: Proyecto de Ley que modifica la Ley 27867	38
Anexo B: Proyecto de Ley que modifica el D.L. 1440	47
Anexo C: Fichas bibliográficas	65
Anexo D: Autorización de la Entidad	67

Índice de abreviaturas

CTAR	: Consejos Transitorios de Administración Regional
IREN	: Instituto regional de enfermedades neoplásicas.
MOF	: Manual de organización y funciones
OCI	: Órgano de Control Institucional
PUCP	: Pontificia Universidad Católica del Perú
ROF	: Reglamento de organización y funciones

Resumen

El presente trabajo, tiene como objetivo determinar la necesidad de independencia económica de los Consejos Regionales, como entes fiscalizadores de los ejecutivos regionales. Teniendo en cuenta la experiencia laboral de mi persona, como Consejera Regional de Arequipa, representante de la provincia de Camaná, se muestran las reales deficiencias y limitaciones que existen en los procesos de fiscalización regional. Por lo cual, se ha determinado que el objetivo principal, del presente trabajo, es identificar en qué medida la autonomía presupuestal de los Consejos regionales fortalecería su capacidad fiscalizadora ante los Gobiernos regionales. Para ello, dicha investigación, según la herramienta metodológica se clasifica en cualitativa, y se enmarca dentro de un nivel de investigación descriptivo y explicativo, de tipo dogmático jurídico. De los resultados se concluyó que, los Consejos Regionales deben ser unidades ejecutoras con autonomía presupuestal, a fin fortalezcan su capacidad fiscalizadora y se logre una auténtica independencia de poderes.

Palabras clave: Gobierno regional, Consejo Regional, autonomía presupuestaria, fiscalización, independencia de poderes.

Abstract

The purpose of this paper is to determine the need for economic independence of the Regional Councils as oversight bodies of the regional executives. Representing the province of Camaná as Regional Councilor has allowed me to unravel real deficiencies and limitations that exist in the processes of regional accountability. The main objective is to identify to what extent the budgetary autonomy of the Regional Councils would strengthen their auditing capacity of the Regional Governments. This work, according to the methodological toolkit, is classified as qualitative research, and is framed within a descriptive and explanatory research level with a legal dogmatic approach. Our results show that the Regional Councils should be executing units with budgetary autonomy, in order to strengthen their auditing capacity and achieve an authentic independence of powers.

Keywords: Regional Government, Regional Council, budgetary autonomy, auditing, independence of powers.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción en nuestro país, es uno de los principales problemas que existe. Transparency International (2019) advirtió en su informe, que el Perú registra una de las cifras más altas de América Latina y El Caribe, respecto a la percepción de los ciudadanos en relación a la corrupción; el 96 % de peruanos consideran que la corrupción en el Gobierno es un problema grave en el país (p. 10). Dicha cifra, refleja la verdadera realidad peruana, la Defensoría del Pueblo (2017), precisó que el Perú, pierde aproximadamente el 10 % de su presupuesto anual, por actos de corrupción (p.5). Y es que el deficiente sistema de gestión pública y la falta de fortalecimiento en los procesos de fiscalización de los Gobiernos subnacionales, son la apertura de actos delictivos contra la administración pública. Encontrándose los Gobiernos regionales dentro de las cuatro entidades agraviadas con mayores casos de corrupción.

Con el inicio del proceso de descentralización del Perú, en el año 2002, se emitieron distintos dispositivos legales para garantizar una correcta descongestión de funciones y responsabilidades, entre ellas: La Ley de Reforma Constitucional, Ley de Elecciones Regionales, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y Ley de Bases de la Descentralización. Siendo esta última una de las más importantes; dado que, reguló la conformación de las regiones y fijó las competencias de los tres niveles de Gobierno, determinó los bienes y recursos de los Gobiernos regionales y locales y reguló las relaciones de Gobierno en sus distintos niveles. Asimismo, determinó la autonomía de los Gobiernos en sus aspectos políticos, administrativos y económicos; y fijó que la fiscalización de los Gobiernos regionales es ejercida por el Consejo Regional, además de los ciudadanos de cada jurisdicción. De allí que los Consejos Regionales son parte de la estructura orgánica de los Gobiernos regionales, juntamente con la Presidencia Regional, en adelante gobernadores regionales, y el Consejo de Coordinación Regional.

Como se mencionó, los Consejos Regionales son los órganos normativos y fiscalizadores de los Gobiernos regionales; están integrados por los Consejeros

Regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro años. Dentro de sus principales funciones, se encuentran: Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno regional, llevando a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional; declarar la vacancia y suspensión del presidente, vicepresidente y los consejeros; y, aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno regional. Siendo clara la importancia del órgano legislativo y fiscalizador, en los Gobiernos subnacionales; sin embargo, y a pesar de la jerarquía establecida por la norma, los Consejos Regionales son minimizados y sometidos al órgano ejecutivo regional, por distintos factores, entre ellos, la limitación presupuestaria y dependencia económica, al ser el gobernador regional el titular y administrador de los recursos públicos asignados al pliego presupuestal de los Gobiernos regionales, disponiendo a su criterio, el presupuesto para el Consejo Regional.

En el año 2019, consejeros regionales de Apurímac, Madre de Dios, Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna, concluyeron en su encuentro interregional, que uno de los principales factores que impiden su función de fiscalización es el restringido e insuficiente presupuesto asignado por el órgano pasible de fiscalización. Bajo esa línea, resulta pertinente citar al Consejo Regional de Arequipa que, para el periodo 2021, se le asignó S/ 1 495 858.00, que involucra el pago de las dietas de los consejeros regionales, el pago de los asesores, viáticos, adquisición de bienes y contratación de servicios para la institución, servicio de mantenimiento y operatividad del consejo regional, entre otros gastos; presupuesto que resulta insuficiente para el cumplimiento de funciones y logro de objetivos de los catorce Consejeros Regionales, dado que, se restringe la contratación de un equipo técnico especializado en las distintas ramas de ingenierías, arquitectura o consultores especializados en contrataciones con el estado, que coadyuven en las fiscalizaciones de los consejeros regionales; y es que, en un escenario real y actual, ninguna autoridad podría conocer a detalle y profundidad, cada rama profesional.

La justificación del presente trabajo radica en la escasa aprobación de acuerdos

regionales que contengan informes de fiscalización presentados por los órganos fiscalizadores de cada departamento, siendo una problemática generalizada a nivel nacional; siendo de vital importancia, reconocer que la autonomía presupuestal de los Consejos permitiría una mayor capacidad de fiscalización.

En mérito a ello, nuestro problema general, dentro del área de derecho, se enmarca en conocer ¿En qué medida la autonomía presupuestal de los Consejos regionales fortalecería su capacidad fiscalizadora ante los Gobiernos regionales?; para lo cual, fue necesario establecer problemas específicos, tales como: a) ¿Cuál es la importancia de los Consejos Regionales para adquirir autonomía presupuestal de los Gobiernos regionales y lograr la independencia de poderes?, b) ¿Cuál es la necesidad de que los consejos regionales se conviertan en unidades ejecutoras?, c) ¿Cuáles son los antecedentes y fundamentos legales que sustentarían la autonomía presupuestal del poder legislativo a nivel nacional y subnacional?, d) ¿La modificación del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440 y el artículo 13º de la Ley Orgánica n.º 27867, efectivizarían la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales?, y e) ¿Cuáles serían los efectos mediatos e inmediatos de la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales ante los Gobiernos regionales?. Pretendiendo con ello, la consecución del siguiente objetivo general: Identificar en qué medida la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales fortalece su capacidad fiscalizadora ante los Gobiernos regionales; y la obtención de objetivos específicos, consistentes en: a) Establecer la importancia de los Consejos Regionales para adquirir autonomía presupuestal de los Gobiernos regionales y lograr la independencia de poderes, b) Determinar la necesidad de que los consejos regionales se conviertan en unidades ejecutoras, c) Indicar los antecedentes y fundamentos legales que sustentarían la autonomía presupuestal del poder legislativo a nivel nacional y subnacional, d) Determinar si la modificación del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440 y el artículo 13º de la Ley Orgánica n.º 27867, efectivizaría la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales, y e) Señalar los efectos mediatos e inmediatos de la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales ante los Gobiernos regionales. En este orden de ideas, desarrollaremos

el presente trabajo de suficiencia profesional, en los siguientes capítulos: introducción, marco teórico, metodología, resultados, conclusiones, recomendaciones, referencias y anexos.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del estudio

2.1.1. *Ámbito Internacional*

Nitti (2016) determinó los inconvenientes presupuestales del parlamento chileno. Presentando la problemática que atenta la independencia de poderes, advirtiendo la injerencia de un poder sobre otro, en la gestión y manejo de los recursos. Precisa como primer inconveniente la discreción en la formulación del proyecto de presupuesto, y como segundo, la ejecución presupuestaria. Por lo que, advertida la problemática, nace la necesidad de impulsar una reforma normativa que recoja estos inconvenientes de discrecionalidad y apunte hacia una gestión administrativa que verdaderamente atienda, real y concretamente, al principio de independencia de poderes desde el convencimiento que solo se logrará si esos poderes conservan parásí la entera independencia en el manejo y gerenciamiento de sus recursos.

Huerta (2011) estableció que resulta imprescindible el poder para gobernar, pero éste no debe extrapolarse de los límites establecidos por el orden jurídico; por ello, la necesidad de establecer el equilibrio de poderes. Una de las formas de equilibrar ambas necesidades respetando las actuaciones y atribuciones, es determinando un límite constitucional. El objetivo es impedir el abuso de poder de una autoridad a otra, sancionando su usurpación. La razón del control se da en bien de la protección de los derechos fundamentales ante el ejercicio arbitrario de los gobernantes. La razón del control legislativo se encuentra en la Constitución de México, que establece la obligatoriedad de tres tipos de controles: El control de legislación, presupuestal y político; directamente dirigidos al ejecutivo.

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (2009) precisó que la función fiscalizadora constituye una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente, e implica, adicionalmente, el ejercicio de facultades irrenunciables que deben estar fuera de la contienda partidista para un adecuado equilibrio entre los poderes. Agrega que en consenso internacional se ha convenido

que la independencia técnica, organizativa y presupuestal de las entidades fiscalizadoras superiores es requisito indispensable para su adecuada operación y consolidación. Finalmente indica que, las entidades fiscalizadoras superiores, deben poseer la facultad desolicitar, del organismo encargado del presupuesto estatal, los medios financieros queestimen necesarios.

Chávez (2006) mencionó que el poder legislativo es el más importante de todos los órganos del estado, dado que, la repercusión de sus actuaciones trasciende a todas las esferas de país; representando los intereses de la nación, fiscalizando el poder ejecutivo, impulsando el desarrollo nacional y garantizando el estado de derecho. Esta última, referida al poder y actividad del estado, regulado por el poder legislativo; bajo este contexto, con la división de poderes se instaura un estado de derecho donde la legalidad es el principio que rige la actividad gubernamental. Dicha separación de poderes simboliza una garantía de libertad sin la que no existiría la democracia; siendo necesario respaldar y proteger que sus integrantes cumplan su función representativa, legislativa y de control, con independencia y autonomía.

2.1.2. *Ámbito Nacional*

El Reglamento del Congreso de la República (2020) establece que el Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación; es soberano en sus funciones y autónomo normativa, económica, administrativa y políticamente. Tiene como principales funciones: La labor legislativa, control político y las demás que establece la carta magna. La primera referida al debate, aprobación, modificación y derogación, de la Constitución, leyes y resoluciones legislativas; y la segunda concerniente, entre otras, a la investidura e interpelación de los ministros, antejuicio político, práctica de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del gobierno y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.

El Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (2018) dispone que el Sistema Nacional de Presupuesto Público es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las entidades públicas. Siendo las unidades ejecutoras,

el nivel descentralizado u operativo del Gobierno nacional y Gobiernos regionales; dentro de sus principales funciones se encuentra, administrar los ingresos y egresos públicos. Asimismo, el objetivo de su creación, radica en lograr el cumplimiento de las políticas públicas y optimizar de la calidad del servicio público; debiendo contar con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a diez millones de soles, como mínimo.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (2002), precisa que la Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de independencia administrativa, económica, financiera y funcional. Tiene dentro sus principales funciones: Dirigir y vigilar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, el mismo que está referido a la supervisión de las acciones y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado. Asimismo, establece que las entidades establecidas por la ley, deberán contar con órganos de auditoría interna (ahora órgano de control institucional); para lo cual, el titular de la entidad deberá asignar recursos suficientes para la realización de sus actividades de fiscalización.

La Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control (2018), tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República; modernizando, optimizando y salvaguardando el ejercicio de control gubernamental, a efecto de prevenir y luchar contra la corrupción. Para ello, autoriza la reorganización institucional de la Contraloría, modificando artículos de la ley orgánica expuesta en el párrafo anterior. Asimismo, autoriza la incorporación y transferencia financiera del presupuesto (este último de manera excepcional), de los órganos de control institucional de las entidades del Gobierno nacional, regional y local a favor de la Contraloría General de la República, de forma paulatina y supeditado a su plan de implementación.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Teoría de la separación de los poderes del Estado

Montesquieu citado por Fuentes (2011), sostiene que: “La distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial solo podrá limitar el uso arbitrario del poder y salvaguardar la libertad y los derechos de los ciudadanos, si se combina con otro principio basado en su distribución social” (p.48).

Montesquieu, pretendió encontrar una forma de limitar el poder que no invalide su función como expresión y garante de la libertad de los ciudadanos, a través de un sistema de distribución jurídica y social que concluya que “el poder contrarreste el poder”. Para lo cual, precisó que el sistema jurídico distribuye el poder del estado en tres órganos: Legislativo, representante de la voluntad general del pueblo que expresa a través de las leyes; el Ejecutivo, encargado de dar cumplimiento a dicha voluntad, y el Judicial, que juzga los delitos y las diferencias entre particulares. Asimismo, indicó que el sistema de distribución social, distribuye el poder entre los tres estamentos de la sociedad inglesa, integrándolos a los órganos jurídicos: el Poder Ejecutivo, atribuido al monarca para regular la conducta del legislativo. El Poder Legislativo, con dos cámaras garantes de la distribución jurídica al ejercer su atribución fiscalizadora para impedir que el ejecutivo ignore la voluntad popular, y para contribución con la aprobación de leyes formulados por distintos estamentos sociales. Y el Poder Judicial, regido por el principio de que los hombres deben ser juzgados por los miembros de su pueblo. Concluyendo que, un individuo o grupo con fuerza de dominación, puede usarse como antídoto contra sí mismo; siendo el equilibrio entre estos tres órganos que permitirá canalizar la fuerza de poder (Fuentes, 2011).

2.2.2. Teoría del Control de Loewenstein

Karl Loewenstein citado por Huerta (2011), señala que: “Para contener al poder político es preciso restringirlo, limitarlo. En el establecimiento de sistemas de control, de limitaciones externas al proceso del poder político radica la esencia del constitucionalismo” (p.74).

Loewenstein estableció que la distribución de funciones es un control recíproco del poder en sí; por lo que, para que un acto político sea eficiente y eficaz, es necesaria la contribución de distintos actores con poder. Asimismo, determinó la importancia de la diferenciación de atribuciones y su repartición en los distintos órganos; así como la admisión de la responsabilidad política como control constitucional (Huerta, 2011).

2.2.3. Teoría del Control de Manuel Aragón

Manuel Aragón citado por Huerta (2011), precisa que: “Todos los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. Es mediante el control que se hacen efectivas las limitaciones al poder establecidas en la Constitución” (p. 108).

Aragón establece que el control tiene como objetivo limitar el poder; siendo los medios de control heterogéneos, al ser diversos actos políticos pasibles de revisión y supervisión. Señala que los instrumentos del control legislativo son las preguntas, las mociones, las interpelaciones y las comisiones de investigación, garantizados por la Constitución. Es el control parlamentario, el poder más demandado y reclamado, al ser el representante directo de la mayoría popular (Huerta, 2011).

2.3. Definición de términos básicos

Gobernación Regional. Es el órgano ejecutivo del Gobierno regional. El gobernador es elegido por sufragio directo conjuntamente con un vicegobernador por un período de cuatro años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la Ley (Ley Orgánica de Gobiernos regionales, 2002).

Consejo Regional. Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno regional. Está integrado por los Consejeros Regionales representantes de todas las provincias del departamento. Son elegidos y elegidas por sufragio directo por un período de cuatro años (Ley Orgánica de Gobiernos regionales, 2002).

Autonomía presupuestal. Consiste en la independencia económica de la institución; quien es responsable de la programación, formulación, aprobación, ejecución,

ampliación, modificación y control del presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011).

Fiscalización. En el sector público, implica controlar la utilización de los recursos públicos del estado; a fin se regulen de acuerdo a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia (Ley Orgánica de Gobiernos regionales, 2002).

Equilibrio de poderes. Distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en un Gobierno, que tiene como objeto restringir el uso arbitrario del poder, salvaguardando la libertad y los derechos de los ciudadanos (Fuentes, 2011).

Unidad ejecutora. Es la encargada de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería y en tal sentido son responsables directas respecto de los ingresos y egresos que administran (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011).

Subordinación. Referida a la relación de dependencia entre una persona a otra. Existiendo, usualmente, una relación jerárquica de poder, que impone al subordinado la ejecución de cierta conducta (Perez & Gardey, 2010).

Acuerdo regional. Son decisiones de Consejo Regional que expresan o resuelven asuntos internos del consejo regional y/o asuntos de interés públicos, ciudadano o institucional. Asimismo, son decisiones que declaran la voluntad del Consejo Regional para que se practique un determinado acto o el ejecutivo regional se sujete a una conducta o norma institucional (Reglamento interno del Consejo Regional de Arequipa, 2008).

III. METODOLOGÍA

3.1. Herramienta metodológica:

Según la herramienta metodológica se clasifica en cualitativa, porque es usado para la obtención de datos sin medición numérica (Pontificia Universidad Católica de Perú [PUCP], 2015, p.19).

3.2. Objeto general de la investigación:

Según el objeto general de la investigación es aplicada, porque se enfoca en resolver un problema específico de la realidad (PUCP, 2015, p.17).

3.3. Nivel de Investigación:

Según el alcance o nivel de análisis es descriptiva, porque se enfoca en detallar las características no establecidas de un objeto sobre el que ya existe bibliografía; y explicativa porque se enfoca en descubrir el porqué de un fenómeno específico, sus causas y efectos (PUCP, 2015, p.17).

3.4. Tipo de investigación jurídica:

Según el tipo de investigación jurídica es dogmática jurídica, porque su objeto de estudio son las normas positivas, instituciones y conceptos jurídicos que emanan de distintas fuentes del Derecho. Utiliza técnicas y herramientas documentales, no empíricas (PUCP, 2015, p.18).

3.5. Técnicas:

En el presente trabajo, se ha utilizado la observación documental, el análisis y comparación normativa, y la revisión documental (Bibliografía).

3.6. Instrumentos:

En el presente trabajo, se ha llenado fichas bibliográficas y gestores bibliográficos.

3.7. Materiales utilizados:

En atención a la emergencia sanitaria que afecta a nivel nacional e internacional, los materiales utilizados, se limitan a recursos tecnológicos, tales como una

computadora portátil e internet; así como recursos humanos recaídos en mi persona.

3.8. Población:

Conforme a la metodología expuesta líneas arriba, el presente trabajo no describe poblaciones especiales; dado que, los efectos jurídicos del mismo, se subsumirán en la población peruana representada por los veinticinco Consejos Regionales del Perú.

3.9. Cronograma de trabajo:

Tabla 1

Cronograma de trabajo

Actividades	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
Preparación del trabajo de suficiencia profesional	X			
Aprobación del trabajo de suficiencia profesional	X			
Recopilación de Información		X	X	
Evaluación de Resultados			X	
Conclusiones y recomendaciones			X	
Presentación final del informe				X

Nota: Esta tabla muestra el cronograma de trabajo programado para la consecución del presente trabajo de suficiencia profesional.

3.10. Procedimiento:

Tabla 2

Procedimientos

Actividades de investigación	Métodos y recolección de información
Primera acción	Búsqueda de información en bases de datos indexadas y no indexadas.
Segunda acción	Diseño de la pregunta general y preguntas específicas; así como la elaboración del objetivo general y objetivos específicos.
Tercera acción	Encuentros interregionales entre los consejeros del Perú.
Cuarta acción	Preparación del primer borrador y proyección de las iniciativas legislativas.
Quinta acción	Discusión y elaboración de los resultados, conclusiones y recomendaciones.

Nota: Esta tabla muestra las actividades ejecutadas para la obtención del presente trabajo de suficiencia profesional.

3.11. Modo de recolección de información:

Se ha recabado información a través del llenado de fichas bibliografías y gestores bibliográficos, tales como EndNote, base de datos indexadas, no indexadas y literatura gris. Asimismo, se realizó coordinaciones directas con los colegas consejeros del departamento de Arequipa y a nivel nacional; aunado a la participación de mi persona, en los encuentros interregionales, donde se presentó las iniciativas legislativas anexadas en el presente trabajo de suficiencia profesional. Cubriéndose todos los aspectos éticos del mismo.

IV. RESULTADOS

Una autentica separación de poderes versa indefectiblemente en una razonable capacidad económica, administrativa y política que proporcione autonomía a uno de los órganos de Gobierno más importantes en el sector subnacional que, en el presente caso, serían los Consejos Regionales. Concretar una separación de poderes que permita la independencia funcional de los órganos legislativos subnacionales no solo garantiza la democracia y la gobernabilidad al interior de cada departamento, sino que permite un manejo eficiente de los recursos del estado, mejorando la calidad y nivel de vida de todos los ciudadanos. Esto significa que los titulares de los pliegos presupuestales tendrán un contrapeso en sus labores ejecutivas, debido a que el órgano legislativo subnacional ejercerá un control fiscalizador permanente a fin de evitar actos de corrupción. En consecuencia, este rol, admitirá un manejo transparente de los presupuestos asignados a los órganos ejecutivos, para la ejecución de obras a nivel departamental, logrando un real desarrollo urbano y social.

Sin embargo, en la práctica, no se puede hablar de una real independencia de poderes; dado que, conforme lo venimos analizando, el poder legislativo regional, se encuentra presupuestalmente sometido al ejecutivo regional, a quien, según lo establecido por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, debe ser fiscalizado. Entonces, la pregunta planteada en el presente trabajo y que se enmarca dentro del objetivo principal es ¿En qué medida la autonomía presupuestal fortalecería la capacidad fiscalizadora de los Consejos Regionales? Para ello, resulta importante mencionar aspectos relevantes obtenidos en la resolución de las preguntas específicas:

El primero está referido al proceso de descentralización que, en específico, se refiere a la descentralización fiscal cuyo antecedente histórico son los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR en adelante). Según el Artículo 12° (referido a la Departamentalización) de la Ley n.º 26922, Ley Marco de Descentralización, publicada el 03 de febrero de 1998, indica que los CTAR eran

organismos de carácter público que gozaban de cierta autonomía presupuestal y administrativa, además de otras funciones. Y aunque, los CTAR derivaron de un intento fallido de creación de doce regiones autónomas en el año 1989 que no gozaban de recursos presupuestales propios, fue la Constitución del año 1993 en su artículo 190°, que proporcionó autonomía a las regiones; sin embargo, manteniendo la especificidad de la presente investigación, el aspecto de la autonomía presupuestal que tenían los CTAR bajo la derogada Ley n.º 26922, atribuía un pliego presupuestal propio que derivaba de los recursos del Presupuesto Institucional que cada región tenía ya asignado. Esta descentralización finalmente desembocó en la Ley de Bases de la Descentralización Ley n.º 27783 que en sus disposiciones finales derogaba la Ley n.º 26922, y en sus disposiciones transitorias establecía la transferencia y recepción de activos y pasivos de los CTAR a los Gobiernos regionales. Siendo este, el primer eslabón de la descentralización fiscal.

A pesar de ello, la descentralización fiscal no se llevó a cabo con la sola promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, sino que esta implementación se dio de forma gradual en dos escenarios: transferencias de recurso del Gobierno nacional y asignación de los impuestos nacionales como recursos propios a los Gobiernos regionales (Neyra, 2006). Por lo que, estamos en condición de afirmar que, la materialización de la descentralización realizada en nuestro país tiene su origen en la transferencia económica o autonomía presupuestal, es decir, en una participación de los Gobiernos regionales con sus miembros integrantes, en los presupuestos del estado peruano.

Es así que el autor en mención, Neyra (2006) sostiene que los niveles de discrecionalidad han debido correlacionarse con los procesos de descentralización dentro de su pliego presupuestario para todo órgano adscrito al Gobierno subnacional, lo cual parece razonable entendiendo la búsqueda de una verdadera independencia económica. Lo clave de esta postura es que, a mayor pliego presupuestal mayor discrecionalidad debe ser ejercida por un Gobierno subnacional, esto con el objeto de fortalecer la gobernabilidad y democracia. Una

efectiva y concreta descentralización de este presupuesto para los Gobiernos regionales y, consecuentemente, los Consejos Regionales, quienes se encuentran en primera línea dentro del organigrama funcional, lograría plasmar la modernización del estado y cumpliría con los principios de separación de poderes.

Para finalizar este punto, el argumento de una autentica descentralización fiscal, en palabras de Neyra (2006), se daría cuando los Gobiernos subnacionales administren sus propios tributos y no opten por las transferencias. Y aunque, Oates(1972) refiera que es más eficiente cuando el Gobierno nacional destina recursos para fines públicos como la defensa, justicia y otros objetos sociales, la administración subnacional ha demostrado a lo largo de los años llevar a cabo procesos de administración eficientes que solo se han visto frenados por la falta de discrecionalidad. Ha sido el Gobierno central, como menciona Musgrave (1991) quien solo debería intervenir en tres áreas: estabilización, redistribución y administración de bienes públicos, pues para el resto de temas los órganos subnacionales debe concurrir en la toma de decisiones especialmente para temas fiscales. Dicho esto, afirmamos que se habría aparentemente incurrido en una desconcentración y no en una descentralización fiscal, al menos en la situación de los Consejos Regionales, ya que estos últimos a falta de una autonomía fiscal habrían visto mermado su capacidad fiscalizadora de los órganos ejecutivos a su cargo.

Como segundo aspecto se encuentra el rol asumido por la Contraloría General de la República, que anunció mediante la resolución n.º 140-2020-CG-GCOC, la absorción administrativamente a las Oficinas de Control Institucional (OCI en adelante) para que estas posteriormente sean fortalecidas bajo el sello de la Contraloría. El fin buscado con esta absorción es evitar la dependencia de estas oficinas respecto de los Gobiernos regionales y municipales. Esta absorción tiene además una explicación legal, ya que permitirá que aquellas auditorías de fiscalización donde se pruebe haya existido la comisión de un acto ilícito sean rápidamente derivadas a las instituciones competentes para el manejo de las responsabilidades penales y civiles correspondientes.

Esta propuesta impulsada por la Contraloría General de la Republica respalda el objetivo general del presente trabajo, ya que el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de las OCI depende también del tema presupuestal. Siendo esta situación parecida para los órganos fiscalizadores de los Gobiernos subnacionales; la independencia y autonomía son dos pilares que deben ser respaldados por el aspecto presupuestal. En el presente caso, el rol asumido por la Contraloría General permite despejar la interrogante de: ¿En qué medida la autonomía presupuestal permite aumentar la capacidad fiscalizadora de un determinado órgano?, y aunque, los Consejos Regionales, por la misma naturaleza de sus funciones y su rol de representación de la población, se encuentren inmersos dentro del ámbito político, es extensiva la premisa de que a mayor autonomía mayor será la capacidad fiscalizadora.

Como tercer aspecto, y partiendo de mi experiencia laboral como consejera regional de Arequipa, representante de la provincia de Camaná (Periodo 2019 al 2022), confirmo el grado de influencia que podría tener la autonomía presupuestal para los Consejos Regionales; sin embargo, dicho factor no determina en su totalidad la independencia de poderes. La escasa producción de informes de fiscalización, no solo se limita al déficit presupuestario que existe en los órganos legislativos subnacionales, sino que también, se deben a aspectos políticos e intereses personales. Muchos consejeros regionales, no tienen voluntad fiscalizadora, dado que, están sometidos directa o indirectamente al ejecutivo regional, quien, en distintas oportunidades, utiliza las obras o transferencias económicas a las provincias como arma de subordinación, y ofrece “apoyos” en sus distintas modalidades, a cambio de su silencio fiscalizador.

Finalmente, recapitulando el proceso de descentralización fiscal y su influencia en la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales, se debe tener presente el rol que juega la ciudadanía en la asignación de recursos para sus legislativos. Puesto, en otros términos, si hablamos de descentralización como proceso dinámico que, en sus distintas modalidades: administrativa, política y social, han surtido efectos a lo largo de estos años, el aspecto económico, no ha

logrado su objetivo en los distintos poderes subnacionales. Siendo este último aspecto, el que dotaría del mayor grado de independencia a cada órgano, al estar íntimamente relacionado con los principios de separación de poderes, democracia y gobernabilidad. Asimismo, queda establecido que el objeto de la absorción de las oficinas de control institucional de los Gobiernos regionales y municipalidades locales, se produce con la finalidad de obtener independencia presupuestal, garantizando la independencia fiscalizadora y evitar la intromisión en los procesos de control. Por último, se ha determinado que la autonomía presupuestal es uno de los factores, que impide la fiscalización de los consejos regionales a los órganos ejecutivos regionales, dado que, y conforme se mencionó líneas arriba, existen otros que afectan o limitan voluntaria la ejecución de sus atribuciones.

En consecuencia, la autonomía presupuestal de los Consejos regionales fortalecería parcialmente su capacidad fiscalizadora ante los Gobiernos regionales.

La importancia de obtener la autonomía presupuestal, radica en el fortalecimiento de la fiscalización del órgano legislativo regional, respecto de los recursos públicos ejecutados por el órgano ejecutivo regional. Para lo cual, se debe tener en consideración que la dependencia económica de los consejos regionales es una de las causas de sometimiento ante los órganos ejecutivos subnacionales; dado que, al ser estos últimos, los titulares de los pliegos presupuestales, se encuentra bajo su voluntad y jurisdicción, la asignación de recursos económicos para los consejos regionales, siendo estos, limitados o insuficientes para la adquisición de bienes y/o contratación de servicios destinados para la atención de las necesidades que coadyuvan en la ejecución de funciones de los consejeros regionales. Lo que resulta evidente, puesto que, sería utópico sostener, al menos en nuestro país, que el órgano pasible de fiscalización asigne mayor presupuesto al órgano fiscalizador.

Como se mencionó, a nivel nacional, existe un consenso entre los consejeros regionales, de exigir la autonomía presupuestal, manifestado a través de los

distintos acuerdos regionales aprobados por el pleno legislativo subnacional. Entre ellos, el Acuerdo de Consejo Regional n.º 55-2019-RMDD/CR del Consejo Regional de Madre de Dios, Acuerdo de Consejo Regional n.º 56-2019-GRA/CR-AREQUIPA

del Consejo Regional de Arequipa, Acuerdo de Consejo Regional n.º 135-2019-CR/GRM del Consejo Regional de Moquegua y Acuerdo de Consejo Regional n.º 4554-2018-CR del Consejo Regional de San Martín; que declaran en su mayoría, el respaldo a las iniciativas legislativas presentadas en búsqueda de la independencia económica. Asimismo, las distintas sesiones descentralizadas interregionales entre los consejeros de los departamentos de Cusco, Puno, Apurímac, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua, Tacna, Ica y Arequipa, que promueven e impulsan dicha autonomía. Dentro de los principales argumentos expuestos por los consejeros regionales, se afirma la subordinación de los consejos regionales ante el órgano ejecutivo regional, por distintos factores, dentro los más relevantes, se advierte la problemática que nos conlleva a elaborar el presente trabajo de suficiencia profesional.

En mi calidad de consejera regional de Arequipa (Periodo 2019 al 2022), representante de la provincia de Camaná, y exvicepresidenta del mencionado consejo, puedo ratificar los argumentos expuestos ut supra. En esa misma línea, y conforme a la estadística de los años 2019, 2020 y 2021 (a la fecha), podemos advertir los escasos informes de fiscalización presentados por parte del pleno del consejo regional de Arequipa, y aprobados mediante acuerdos regionales, en la tabla 3.

Tabla 3

Número de informes de fiscalización aprobados por el Consejo Regional de Arequipa.

Consejero o Consejera integrante del pleno del Consejo Regional de Arequipa	Número de informes de fiscalización	Temas fiscalizados y aprobados mediante Acuerdos Regionales
Elmer Lorenzo Pinto Cáceres	1 como miembro de comisión.	Comisión especial investigadora encargada de fiscalizar la problemática de la Asociación Jardines del Colca.
Gilder Edy Medina Collado	1 como miembro de comisión.	Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema)
Harbert Raúl Zúñiga Herrera	2 como miembro de comisión.	Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema)
		Comisión especial investigadora encargada de fiscalizar la problemática de la Asociación Jardines del Colca.
Herlyn Ysrael Zuñiga Yañez	No presentó	-
Jeimi Natividad Flores Quicaña	2 como miembro de comisión	Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en el pasacalle y concurso de danzas denominado Llaqtakunaq Tusuynin.
		Comisión especial investigadora encargada de fiscalizar la

				problemática de la Asociación Jardines del Colca.
José Luis Hanco Mamani	1 como miembro de comisión			Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema)
Kimmerlee Keily Gutiérrez Canahuire	1 como miembro de comisión			Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en el pasacalle y concurso de danzas denominado Llaqtakunaq Tusuynin.
Miguel Sebastian Guzmán Hinojosa	No presentó			-
Richard Ceferino Cervantes Gárate	No presentó			-
Ronal Veto Bernal Huarca	No presentó			-
Santiago Neyra Almenara	1 como miembro de comisión			Comisión fiscalizadora sobre las presuntas irregularidades en el pasacalle y concurso de danzas denominado Llaqtakunaq Tusuynin.
Silvio Adalberto Arias Villa	No presentó			-
Crhiss Lisbeth Díaz Montoya	4 fiscalizaciones independientes			Fiscalización independiente sobre presuntas irregularidades en el IREN – SUR.
	1 como miembro de comisión			Fiscalización independiente sobre presuntas irregularidades en el terminal terrestre de Camaná.
				Fiscalización independiente sobre presuntas irregularidades en la contratación de vehículos para los equipos de respuesta rápida en Camaná.

				Fiscalización independiente sobre presuntas irregularidades en el módulo Covid-19 Camaná.
				Comisión especial investigadora encargada de fiscalizar la problemática de la Asociación Jardines del Colca.
Tomás	Wuile	Ayñayanque	No presentó	-
Rosas				

Nota: Esta tabla muestra el número de informes de fiscalización presentados por los catorce (14) Consejeros Regionales de Arequipa, y aprobados mediante acuerdos regionales.

Dicha situación, según mi experiencia laboral, se refleja en la limitada asignación y dependencia presupuestal que existe del consejo regional de Arequipa ante el Ejecutivo Regional. En el año 2019 se asignó solo S/ 1 338 162.00 (incluidas las dietas de los consejeros y consejeras regionales); para el año 2020 se asignó S/ 1 337 795. 00 (incluidas las dietas de los consejeros y consejeras regionales) y para el presente año, 2021, se asignó S/ 1 495 858.00 (incluidas las dietas de los consejeros y consejeras regionales); dicha situación genera un déficit económico a nivel del Consejo Regional pasible de análisis, que limita y retrasa la adquisición de bienes y contratación de servicios básicos para el correcto funcionamiento de uno de los órganos más importantes de Arequipa.

Además, nuestro Consejo Regional no cuenta con un equipo técnico especializado en las distintas ramas de ingenierías (civil, electrónica, minera, mecánica, entre otras), arquitectura, consultores especializados en contrataciones con el estado, ni mucho menos, con un fondo que permita la realización de peritajes externos. Lo que ha provocado, en mi caso, la contratación de profesionales, a título personal, corriendo el pago de sus servicios por mi cuenta; y en otros casos, dejando inconclusa el proceso de fiscalización.

Si bien es cierto, existe la predisposición del órgano ejecutivo regional, de apoyar técnicamente con sus especialistas a los consejeros regionales, en su función fiscalizadora, resulta absurdo e ilegal dicha propuesta; dado que, no podría tenerse al ejecutivo regional como juez y parte, y mucho menos, asignar funciones distintas a las consignadas en el Reglamento de organización y funciones (ROF), Manual de organización y funciones (MOF) o términos de referencia.

En consecuencia, existe una constante necesidad, por parte de los consejeros regionales de lograr la autonomía presupuestal del órgano ejecutivo regional. La misma que significará la contención de poder de los ejecutivos subnacionales, asegurará el control de los actos administrativos y/o políticos, y garantizará la independencia de poderes en los Gobiernos regionales.

Se ha determinado que, para lograr una verdadera autonomía presupuestal es necesario convertir a los consejos regionales en unidades ejecutoras; dado que, deben ser estos, los encargados de ejecutar los fondos que administran, siendo responsables directos de sus ingresos y egresos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Las unidades ejecutoras son las encomendadas a conducir la ejecución de las operaciones, de los fondos que administran, de acuerdo a la normativa legal vigente. Su creación implica la constitución, en general, de las siguientes áreas:

- a) El área administrativa que significa la habilitación de diversas oficinas, entre ellas, logística, recursos humanos, contabilidad y tesorería;
- b) Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Desarrollo Institucional y
- c) Oficina Regional de Asesoría Jurídica.

Por lo que, subsumiendo al caso materia de análisis, la conversión de los consejos regionales a unidades ejecutoras, implicará también la independencia administrativa de la sede central (Órgano Ejecutivo); ello permitirá obtener un presupuesto enmarcado al cuadro de necesidades de los consejos regionales del Perú, que no se sujetará a la voluntad y disposición del órgano ejecutivo regional, sino al sincero y legítimo requerimiento de adquisición de bienes y contratación de servicios de los órganos legislativos y fiscalizadores subnacionales.

En el caso del Consejo Regional de Arequipa, existe la dependencia a nivel presupuestal y administrativo. Para el periodo fiscal 2021, el cuadro de necesidades

enviado al ejecutivo regional, se valoriza aproximadamente S/ 2 600 000.00; sin embargo, el ejecutivo regional como titular del pliego presupuestal asignó para el órgano legislativo y fiscalizador regional, S/ 1 495 858.00. Generando un déficit presupuestal para la atención de necesidades de los consejeros regionales, conforme se aprecia en la tabla 4. Lo cual, se ve reflejado en el pago de los asesores legales, a quienes, en muchas ocasiones, se les ha mantenido una deuda, hasta por cuatro meses, y por estar en su justo derecho, han dejado de asistirnos legalmente.

Tabla 4

Presupuesto fiscal 2021, para el Consejo Regional de Arequipa.

Consejo Regional de Arequipa		
Monto consignado en el cuadro de necesidades	Monto asignado por el Órgano Ejecutivo Regional	Diferencia presupuestaria
S/ 2 600 000.00	S/ 1 495 858.00	S/ 1 104 142.00

Nota: Esta tabla muestra el presupuesto requerido y asignado para el Consejo Regional de Arequipa.

En esa misma línea, dentro de la elaboración del presente trabajo, se ha determinado que una de las principales causas de deficiencia del suministro de bienes y servicios para el Consejo Regional, es la oficina de administración del Gobierno Regional de Arequipa, quien, por la carga de procedimientos administrativos, no se abastece y genera retraso en la atención de los requerimientos; lo que promueve e impulsa la independencia administrativa desempeñada a partir de la unidad ejecutora. En consecuencia, existe la necesidad concurrente de autorizar excepcionalmente la creación de unidades ejecutoras, convirtiendo y fortaleciendo presupuestal y

administrativamente a los 25 consejos regionales de nuestro país.

La autonomía presupuestal del poder legislativo a nivel nacional y subnacional se sustenta en antecedentes y fundamentos legales.

Los antecedentes del presente trabajo, se enmarcan en el Congreso de la República del Perú; el mismo que conforme a la Constitución Política del Perú, es el órgano legislativo nacional, autónomo e indistinto de otros entes estatales, ya que constituye un reflejo de la voluntad popular y a través de la función de representación, conforma un poder inherente en su origen (Santaolalla 2004). El estudio de los órganos legislativos se enmarca dentro del Derecho Parlamentario, que en su origen interviene en un balance de poderes, que busca velar por el derecho de voz y voto de las minorías cuando el ejecutivo asume el control político.

Aunque la autonomía de un órgano legislativo tiene diferentes aristas, lo esbozado por la Constitución de 1993, resalta el rol de representación de los congresistas, y precisa que el Congreso de la República gobierna su propia economía y sanciona su presupuesto, ello según lo establecido en los artículos 93° y 94°, respectivamente.

Al mencionar que gobierna su economía y sanciona su presupuesto, se verifica una autentica separación de poderes, ya que la primera separación es la independencia económica, o también entendida como autonomía presupuestal. Esta autonomía encuentra eco en el reglamento del Congreso que tiene fuerza de ley, en específico en el artículo 3° respecto a la soberanía y la autonomía económica.

Entrando en detalle, el artículo 33° del mencionado reglamento indica que la Mesa Directiva es la encargada de aprobar su propio presupuesto y la cuenta general. En este aspecto Santaolalla (2004) explica con razones ad maiori ad minus que si es el parlamento quien aprueba los ingresos y gastos del Gobierno nacional, como también lo hacen los Consejos Regionales, es menester que este órgano legislativo apruebe su propio presupuesto, desvirtuando cualquier injerencia del órgano ejecutivo. En el caso concreto de los Consejos Regionales, la autonomía presupuestal debe regirse, tan igual como sucede con el parlamento, bajo la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, así como las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF en adelante) respecto al tesoro público.

Ante ello, es clave mencionar que a la fecha los Consejos Regionales mantienen una dependencia con el órgano ejecutivo regional (Gobernador regional), que se trastoca en la carencia de recursos propios y que desemboca en actividades a medias y sin mayor impacto. Es por esta razón que los Consejos Regionales, requieren no solo de la planificación, elaboración y aprobación de su propio presupuesto, sino que necesitan ejecutarlo bajo su propia competencia (aspectos administrativos). Naturalmente, una vez adquirida la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales, los reglamentos internos deberán incluir artículos específicos de ejecución de gastos y presupuesto, estableciéndose, como el caso del Congreso, un órgano interno, que cumpla las funciones de una mesa directiva.

Siendo así, deberá establecerse, en el reglamento interno de los Consejos Regionales, las prohibiciones, faltas y otros aspectos que impediría el uso eficiente de los recursos. Tendiéndose en cuenta de forma taxativa, cuáles serían los bienes y servicios, que se adquirirían y contratarían de alcanzar la autonomía presupuestal, ello con el objeto de coadyuvar al ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, y conforme a lo analizado, existen antecedentes y fundamentos legales, tales como la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República, que sustenta en antecedentes y fundamentos legales, la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales.

Se ha determinado que la modificación del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440 y el artículo 13º de la Ley Orgánica n.º 27867, efectivizaría la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales; dado que, conforme se resolvió en el resultado 8.3. existe la necesidad de conversión de los consejos regionales en unidades ejecutoras, a efecto de contar con independencia administrativa y presupuestaria.

El artículo 13º de la Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, describe la integración y funciones del Consejo Regional; por lo que, para otorgarle una base legal, resulta imperativo consignar en la última parte del mencionado artículo el siguiente texto: *“El Consejo Regional tiene autonomía presupuestal en su condición de órgano legislativo y fiscalizador del Gobierno regional”*.

En el mismo orden de ideas, resulta de carácter obligatorio la revisión del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que

establece el objetivo, procedimiento y requisitos para la creación de las unidades ejecutoras. Precizando entre otras circunstancias que las unidades ejecutoras se crean con el objeto de lograr el cumplimiento de las políticas públicas, mejorando la calidad de los servicios públicos; asimismo, precisa que es de responsabilidad exclusiva de los titulares de los pliegos presupuestarios, solicitar y sustentar la creación de las mismas, teniendo como principal requisito que se cuente con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no menor de diez millones de soles (S/ 10 000 000.00).

Ahora bien, es sabido que los veinticinco (25) consejos regionales, no cumplen con la condición presupuestaria. Por citar al consejo regional de Arequipa, a quien se le asignó un millón cuatrocientos noventa y cinco mil ochocientos cincuenta y ocho soles (S/ 1 495 858.00), en el 2021. Por lo que, resulta esencial, la modificatoria del citado artículo y la incorporación de un nuevo numeral que autorice de manera excepcional la creación de unidades ejecutoras, con un monto mínimo de un millón de soles (S/ 1 000 000.00), de forma exclusiva para los consejos regionales, y que además establezca la obligatoriedad del ejecutivo regional para que dentro de un plazo razonable presente la solicitud de creación de unidad ejecutora; debiendo *consignarse en el numeral 3 del artículo 68.4, el siguiente texto: “De manera excepcional y de forma exclusiva para los consejos regionales, el titular del pliego presupuestal del Gobierno regional, deberá solicitar en un plazo no mayor de cuatro meses, la creación de unidades ejecutoras con un monto mínimo de un millón de soles (S/ 1 000 000.00)”*.

En consecuencia, la modificación de ambos articulados otorga el fundamento técnico normativo a partir de la obligatoriedad, plazo de solicitud, y adecuación excepcional de requisitos para la creación de unidades ejecutoras; ello logrará efectivizar la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales.

El otorgamiento de autonomía presupuestal de los Consejos Regionales ante los Gobiernos regionales, producirá efectos mediatos e inmediatos.

En cuanto a los efectos inmediatos, se espera un incremento sustancial de los informes de fiscalización, producto de la contratación de los equipos técnicos especializados para los Consejos Regionales; así como también, un trabajo coordinado con el órgano regional de control institucional y la Contraloría General de la República; y finalmente

un trabajo de fiscalización y control político, de calidad, optimizando los recursos públicos de los veinticinco Gobiernos regionales del Perú.

Dentro de los efectos mediatos, se proyecta una autentica separación e independencia de poderes en los Gobiernos subnacionales; asimismo la generación de confianza por parte de la población al órgano legislativo fiscalizador de los Gobiernos regionales, que permitirá el acogimiento de denuncias por parte de la sociedad; la mejora de la imagen institucional; y la disminución de los actos de corrupción en los veinticinco Gobiernos regionales de nuestro país.

En consecuencia, los efectos a corto, mediano y largo plazo, mencionados líneas arriba, se visibilizarán una vez lograda la autonomía presupuestal de los consejos regionales en nuestro país.

V. CONCLUSIONES

1. Queda establecido que la autonomía presupuestal de los Consejos regionales ante los Ejecutivos Regionales, garantizan parcialmente el fortalecimiento de los procesos de fiscalización y la independencia de poderes, al existir otros factores que conllevan al sometimiento del órgano legislativo fiscalizador ante los órganos ejecutivos regionales.
2. Los Consejos Regionales, como órganos legislativos y fiscalizadores subnacionales, deben ser considerados como entes autónomos con independencia económica; categoría ostentada por el Congreso de la Republica, quien ejerce las mismas funciones y atribuciones en el ámbito nacional, según la Constitución Política del Perú y el Reglamento Interno del Congreso de la República.
3. Los Consejos Regionales, como órganos fiscalizadores regionales, deben ser considerados como entes autónomos con independencia económica, categoría ostentada por la Contraloría General de la República, quien ejerce la misma función.
4. Existe un consenso por gran parte de los consejeros regionales, a nivel nacional; que exigen e impulsan la aprobación de iniciativas legislativas, a fin se otorgue la autonomía presupuestal a los veinticinco (25) Consejos Regionales en el Perú.

VI. RECOMENDACIONES

Se recomienda la aprobación de las siguientes iniciativas legislativas, por parte del pleno del Consejo Regional de Arequipa:

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales, a fin de fortalecer la función fiscalizadora de los Consejos Regionales.

Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo n.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, a efecto de convertir a los Consejos Regionales en unidades ejecutoras.

A efecto sea elevado al Congreso de la República y presentado como proyecto de ley, para su respectiva aprobación y publicación.

Se recomienda a los consejeros regionales, tener reuniones presenciales y virtuales con los legisladores nacionales, a efecto se pueda socializar la problemática regional, debatir y aprobar las modificaciones propuestas en el presente trabajo de suficiencia profesional.

De aprobarse la modificación del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440 y el artículo 13º de la Ley Orgánica n.º 27867, se recomienda realizar el seguimiento a mediano y largo plazo, a efecto determinar el incremento de producción en materia de fiscalización.

VII. REFERENCIAS

- Aghón, G. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*.
<https://bit.ly/3r1g5HQ>
- Ahmad, E. & García-Escribano M. (2006). *Fiscal decentralization and public subnational financial management in Peru*.
<https://bit.ly/3k8dp9S>
- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (2009). *La independencia de Entidades de Fiscalización Superior - Declaraciones de principios*. México D.F. Zapata Diseñadores S.C.
<https://bit.ly/3k8oVIU>
- Chávez, E. (2006) Ética en el Poder Legislativo. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 39(115), 93-124.
Recuperado en 27 de marzo de 2021. <https://bit.ly/2UH0gdr>
- Congreso de la República. (2002, 22 de julio). Ley Orgánica n.º 27785. *Por la cual se regula el Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Diario Oficial El Peruano.
<https://bit.ly/3wzqRX9>
- Congreso de la República. (2002, 17 de noviembre). Ley Orgánica n.º 27867. *Por la cual se regula orgánicamente los Gobiernos regionales*. Diario Oficial El Peruano.
<https://bit.ly/3e9QM13>

Congreso de la República. (2018, 9 de marzo). Ley n.º 30742. *Por la cual se fortalece la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control*. Diario Oficial El Peruano.

<https://bit.ly/36rGN2L>

Congreso de la República. (2020, noviembre). *Reglamento del Congreso de la República*. Diario Oficial El Peruano.

<https://bit.ly/3z0HNrd>

Consejo Regional de Arequipa. (2008, 08 de mayo). *Reglamento Interno del Consejo Regional de Arequipa*. Diario Oficial El Peruano.

[file:///D:/Consejo%20Regional%20Arequipa/RIC%20Arequipa%20\(I\).pdf](file:///D:/Consejo%20Regional%20Arequipa/RIC%20Arequipa%20(I).pdf)

Defensoría del Pueblo. (2017). *Reporte de la Corrupción en el Perú*.

<https://bit.ly/3r54zeo>

Huerta, C. (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político* (2a.ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<https://bit.ly/3r0Z0hk>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones (INEI)*.

<https://bit.ly/3ARxhnz>

Ministerio de Economía y Finanzas (2011). Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *El Sistema Nacional de Presupuesto Público. Guía Básica*.

<https://bit.ly/3A0OmP8>

- Neyra, G. (2006). *Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?* Centro de Investigación de la Universidad Católica de Santa María.
<https://bit.ly/2T9C42Y>
- Nitti, M. R. (2016). *Autonomía de la administración legislativa: la necesidad de contar con normativa y presupuesto propio a fin de resguardar la independencia de poderes.*
<https://bit.ly/3AV80cb>
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2015). *Guía de Investigación en Derecho.*
<https://bit.ly/3e8mprQ>
- Perez & Gardey. (2010). *Definición de subordinación.*
Consultado el 02 de mayo del 2021. <https://definicion.de/subordinacion/>
- Presidencia de la República. (2018, 15 de septiembre). Decreto Legislativo n.º 1440. *Por el cual rige el Sistema Nacional del Presupuesto Público.* Diario Oficial El Peruano.
<https://bit.ly/3yRdxin>
- Transparency International. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe* (10.º edición).
<https://bit.ly/3k60Qfc>
- Santaolalla, F. (2004). *Derecho constitucional.* Madrid: Editorial Dykinson.
- Ugarte, L. & Tuesta, David (2003). *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana.*
<https://bit.ly/3htQC6J>

VIII. ANEXOS

- A. Proyecto de Ley que modifica la Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales, a fin de fortalecer la función fiscalizadora de los Consejos Regionales.
- B. Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo n.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, a efecto de convertir a los Consejos Regionales en unidades ejecutoras.
- C. Fichas bibliográficas.

Anexo A: Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 27867

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales, a fin de fortalecer la función fiscalizadora de los Consejos Regionales.

PROYECTO DE LEY

I. CUERPO DE LEY O ARTICULADO DE LA NORMA

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad modificar la Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con el objetivo de dotar autonomía presupuestaria y fortalecer la capacidad fiscalizadora en los Gobiernos regionales.

Artículo 2. Modificación de Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modifíquese el artículo 13° de la Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, según el texto siguiente:

Artículo 13° El Consejo Regional

Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno regional. Le corresponden las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. Está integrado por los Consejeros Regionales. Anualmente los Consejeros Regionales eligen, entre ellos, a un Consejero Delegado que convoca y preside las Sesiones del Consejo Regional, lo representa y tramita sus acuerdos. No hay reelección del Consejero Delegado. **El Consejo Regional tiene autonomía presupuestal en su condición de órgano legislativo y fiscalizador del Gobierno regional.**

Disposición complementaria final

Única. - Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada Gobierno regional, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Marco normativo del proceso de descentralización

El marco normativo del proceso de descentralización, establece la creación de los Gobiernos regionales, en el año 2002, mediante la Ley de Reforma Constitucional. La misma que modificó los artículos 188°, 189°, 190°, 191°, 192° y 199° de la Constitución Política del Perú; permitiendo la descentralización, división territorial, autonomía, competencias y el control y fiscalización de los Gobiernos regionales, respectivamente. A consecuencia de la modificación se creó los Consejos Regionales como órganos normativos y fiscalizadores del Gobierno regional. Posteriormente se regularon distintos aspectos políticos, administrativos y económicos con la Ley de Elecciones Regionales, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada, Decreto Legislativo de la Descentralización Fiscal, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones¹.

Sin embargo y a pesar de la autonomía otorgada a los Gobiernos regionales, compuestos por el Consejo Regional, la Presidencia Regional (Gobernación Regional) y el Consejo de Coordinación Regional; el órgano fiscalizador por excelencia (Consejo Regional) depende económicamente del órgano ejecutivo, quien es el titular del pliego presupuestal y dispone a su criterio, el presupuesto anual asignado al Consejo Regional. Por lo que, si hablamos de descentralización como proceso dinámico que,

¹ file:///C:/Users/Usuario/Downloads/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion%20(1).pdf

en sus distintas modalidades: administrativa, política y social, han surtido efectos a lo largo de estos años, el aspecto económico, no ha logrado su objetivo en los distintos poderes subnacionales. Siendo este último aspecto, el que dotaría del mayor grado de independencia a cada órgano, al estar íntimamente relacionado con los principios de separación de poderes, democracia y gobernabilidad.

2.2. La corrupción en nuestro país.

La corrupción en nuestro país, es uno de los principales problemas que existe. Transparency International (2019)², advirtió en su informe, que el Perú registra una de las cifras más alta de América Latina y el Caribe, respecto a la percepción de los ciudadanos en relación a la corrupción. El 96 % de peruanos consideran que la corrupción en el Gobierno es un problema grave en el país. Dicha cifra, refleja la verdadera realidad peruana, en el 2017, la Defensoría del Pueblo, precisó que nuestro país, pierde aproximadamente el 10 % de su presupuesto anual, por actos de corrupción (Pueblo 2017)³. Y es que el deficiente sistema de gestión pública y la falta de fortalecimiento en los procesos de fiscalización de los Gobiernos sub nacionales, son la apertura de actos delictivos contra la administración pública. Encontrándose los Gobiernos regionales dentro de las cuatro entidades agraviadas con mayores casos de corrupción.

2.3. Importancia de obtener autonomía presupuestal para los Consejos Regionales.

La importancia de obtener la autonomía presupuestal, radica en el fortalecimiento de la fiscalización del órgano legislativo regional, respecto de los recursos públicos ejecutados por el órgano ejecutivo regional. Para lo cual, se debe tener en consideración que la dependencia económica de los consejos regionales es una de las causas de sometimiento ante los órganos ejecutivos subnacionales; dado que, al ser estos últimos, los titulares de los pliegos presupuestales, se encuentra bajo su voluntad y jurisdicción, la asignación de recursos económicos para los consejos regionales, siendo estos, limitados o insuficientes para la adquisición de bienes y/o

² <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>

³ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>

contratación de servicios destinados para la atención de las necesidades que coadyuven en la ejecución de funciones de los consejeros regionales. Lo que resulta evidente, puesto que, sería utópico sostener, al menos en nuestro país, que el órgano pasible de fiscalización asigne mayor presupuesto al órgano fiscalizador.

Como se mencionó, a nivel nacional, existe un consenso entre los consejeros regionales, de exigir la autonomía presupuestal, manifestado a través de los distintos acuerdos regionales aprobados por el pleno legislativo subnacional. Entre ellos, el Acuerdo de Consejo Regional n.º 55-2019-RMDD/CR del Consejo Regional de Madre de Dios, Acuerdo de Consejo Regional n.º 56-2019-GRA/CR-AREQUIPA del Consejo Regional de Arequipa, Acuerdo de Consejo Regional n.º 135-2019-CR/GRM del Consejo Regional de Moquegua y Acuerdo de Consejo Regional n.º 4554-2018-CR del Consejo Regional de San Martín; que declaran en su mayoría, el respaldo a las iniciativas legislativas presentadas en búsqueda de la independencia económica. Asimismo, las distintas sesiones descentralizadas interregionales entre los consejeros de los departamentos de Cusco, Puno, Apurímac, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua, Tacna, Ica y Arequipa, que promueven e impulsan dicha autonomía. Dentro de los principales argumentos expuestos por los consejeros regionales, se afirma la subordinación de los consejos regionales ante el órgano ejecutivo regional, por distintos factores, dentro los más relevantes, se advierte la problemática que nos conlleva a elaborar la presente propuesta de modificatoria de ley.

2.4. Antecedentes y fundamentos legales, sobre la autonomía presupuestal del poder legislativo y entes fiscalizadores a nivel nacional y subnacional.

Los antecedentes del presente proyecto, se enmarcan en primera instancia, en el Congreso de la República del Perú; el mismo que conforme a la Constitución Política del Perú, es el órgano legislativo nacional, autónomo e indistinto de otros entes estatales, ya que constituye un reflejo de la voluntad popular y a través de la función de representación, conforma un poder inherente en su origen (Santaolalla López 2004)⁴. El estudio de los órganos legislativos se enmarca dentro del Derecho Parlamentario, que en su origen interviene en un balance de poderes, que busca velar

⁴ Santaolalla, F. (2004). Derecho constitucional. Madrid: Editorial Dykinson.

por el derecho de voz y voto de las minorías cuando el ejecutivo asume el control político.

Aunque la autonomía de un órgano legislativo tiene diferentes aristas, lo esbozado por la Constitución de 1993, resalta el rol de representación de los congresistas, y precisa que el Congreso de la República gobierna su propia economía y sanciona su presupuesto, ello según lo establecido en los artículos 93° y 94°, respectivamente.

Al mencionar que gobierna su economía y sanciona su presupuesto, se verifica una autentica separación de poderes, ya que la primera separación es la independencia económica, o también entendida como autonomía presupuestal. Esta autonomía encuentra eco en el reglamento del Congreso que tiene fuerza de ley, en específico en el artículo 3° respecto a la soberanía y la autonomía económica.

Entrando en detalle, el artículo 33° del mencionado reglamento indica que la Mesa Directiva es la encargada de aprobar su propio presupuesto y la cuenta general. En este aspecto Santaolalla López (2004)⁵ explica con razones *ad maiori ad minus* que si es el parlamento quien aprueba los ingresos y gastos del Gobierno nacional, como también lo hacen los Consejos Regionales, es menester que este órgano legislativo apruebe su propio presupuesto, desvirtuando cualquier injerencia del órgano ejecutivo. En el caso concreto de los Consejos Regionales, la autonomía presupuestal debe regirse, tan igual como sucede con el parlamento, bajo la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF en adelante) respecto al tesoro público.

Ante ello, es clave mencionar que a la fecha los Consejos Regionales mantienen una dependencia con el órgano ejecutivo regional (Gobernador regional), que se trastoca en la carencia de recursos propios y que desemboca en actividades a medias y sin mayor impacto. Es por esta razón que los Consejos Regionales, requieren no solo de la planificación, elaboración y aprobación de su propio presupuesto, sino que necesitan ejecutarlo bajo su propia competencia (aspectos administrativos). Naturalmente, una vez adquirida la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales, los reglamentos

⁵ Santaolalla, F. (2004). Derecho constitucional. Madrid: Editorial Dykinson.

internos deberán incluir artículos específicos de ejecución de gastos y presupuesto, estableciéndose, como el caso del Congreso, un órgano interno, que cumpla las funciones de una mesa directiva.

Siendo así, deberá establecerse, en el reglamento interno de los Consejos Regionales, las prohibiciones, faltas y otros aspectos que impediría el uso eficiente de los recursos. Tendiéndose en cuenta de forma taxativa, cuáles serían los bienes y servicios, que se adquirirían y contratarían de alcanzar la autonomía presupuestal, ello con el objeto de coadyuvar al ejercicio de sus funciones.

En segunda instancia, la presente propuesta, se sustenta en el rol asumido por la Contraloría General de la Republica, que anunció mediante la resolución n.º 140-2020-CG-GCOC, la absorción administrativamente a las Oficinas de Control Interno (OCI en adelante) para que estas posteriormente sean fortalecidas bajo el sello de la Contraloría. El fin buscado con esta absorción es evitar la dependencia de estas oficinas respecto de los Gobiernos regionales y municipales. Esta absorción tiene además una explicación legal, ya que permitirá que aquellas auditorías de fiscalización donde se pruebe haya existido la comisión de un acto ilícito sean rápidamente derivadas a las instituciones competentes para el manejo de las responsabilidades penales y civiles correspondientes.

Esta propuesta impulsada por la Contraloría General de la Republica respalda el proyecto, ya que el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de las OCI depende también del tema presupuestal. Siendo esta situación parecida para los órganos fiscalizadores de los Gobiernos subnacionales; la independencia y autonomía son dos pilares que deben ser respaldados por el aspecto presupuestal. Y aunque, los Consejos Regionales, por la misma naturaleza de sus funciones y su rol de representación de la población, se encuentren inmersos dentro del ámbito político, es extensiva la premisa de que a mayor autonomía mayor será la capacidad fiscalizadora. En consecuencia, y conforme a lo analizado, existen antecedentes y fundamentos legales, tales como la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y la Contraloría General de la República, que sustenta en antecedentes y fundamentos legales, la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales.

2.5. Marco normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, sus normas modificatorias y reglamentarias.
- Ley N° 30305, Ley de Reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de las autoridades de los Gobiernos regionales y de los alcaldes.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 004-2029-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta legislativa tiene por finalidad modificar el artículo 13° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales, con el objetivo de fortalecer su función fiscalizadora ante los Gobiernos regionales.

Asimismo, el otorgamiento de autonomía presupuestal de los Consejos Regionales ante los Gobiernos regionales, producirá efectos mediatos e inmediatos.

En cuanto a los efectos inmediatos, se espera un incremento sustancial de los informes de fiscalización, producto de la contratación de los equipos técnicos especializados para los Consejos Regionales; así como también, un trabajo coordinado con el órgano regional de control institucional y la Contraloría General de la República; y finalmente un trabajo de fiscalización y control político, de calidad, optimizando los recursos públicos de los veinticinco Gobiernos regionales del Perú.

Dentro de los efectos mediatos, se proyecta una autentica separación e independencia de poderes en los Gobiernos subnacionales; asimismo la generación de confianza por parte de la población al órgano legislativo fiscalizador de los Gobiernos regionales, que

permitirá el acogimiento de denuncias por parte de la sociedad; la mejora de la imagen institucional; y la disminución de los actos de corrupción en los veinticinco Gobiernos regionales de nuestro país.

IV. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

La presente iniciativa establece en la única Disposición Complementaria Final que la implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada Gobierno regional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- a. Primera: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- b. Quinta: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- c. Octava: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- d. Vigésimo Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Anexo B: Proyecto de ley que modifica el Decreto Legislativo n. ° 1440

Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo n. ° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, a efecto de convertir a los Consejos Regionales en unidades ejecutoras.

PROYECTO DE LEY

I. CUERPO DE LEY O ARTICULADO DE LA NORMA

LEY QUE MODIFICA DECRETO LEGISLATIVO N. ° 1440, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, A EFECTO DE CONVERTIR A LOS CONSEJOS REGIONALES EN UNIDADES EJECUTORAS.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad modificar el Decreto Legislativo n. ° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; a efecto de convertir a los consejos regionales en unidades ejecutoras, a fin de dotar autonomía presupuestaria y fortalecer la capacidad fiscalizadora en los Gobiernos regionales.

Artículo 2. Modificación del Decreto Legislativo n. ° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Modifíquese el artículo 68.4° numeral 3, del Decreto Legislativo n. ° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, según el texto siguiente:

Artículo 68° Creación y cierre de unidades ejecutoras

68.4 La Dirección General de Presupuesto Público establece mediante directiva, los requisitos técnicos que debe sustentar cada Pliego en sus solicitudes de creación o cierre de unidades ejecutoras y los plazos de implementación, la cual debe incluir los siguientes criterios:

1. Especialización Funcional, cuando la Entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.

2. Cobertura del servicio, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la Entidad.

3. Contar con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a S/ 10 000 000,00 (DIEZ MILLONES Y 00/100 SOLES).

De manera excepcional y de forma exclusiva para los consejos regionales, el titular del pliego presupuestal del Gobierno regional, deberá solicitar en un plazo no mayor de cuatro meses, la creación de unidades ejecutoras con un monto mínimo de un millón de soles.

Disposición complementaria final

Única. - Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada Gobierno regional, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Marco normativo del proceso de descentralización

El marco normativo del proceso de descentralización, establece la creación de los Gobiernos regionales, en el año 2002, mediante la Ley de Reforma Constitucional. La misma que modificó los artículos 188°, 189°, 190°, 191°, 192° y 199° de la Constitución Política del Perú; permitiendo la descentralización, división territorial, autonomía, competencias y el control y fiscalización de los Gobiernos regionales, respectivamente. A consecuencia de la modificación se creó los Consejos Regionales como órganos normativos y fiscalizadores del Gobierno regional. Posteriormente se regularon distintos aspectos políticos, administrativos y económicos con la Ley de Elecciones Regionales, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada, Decreto Legislativo de la Descentralización Fiscal, Ley

del Sistema de Acreditación de los Gobiernos regionales y locales, y Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones⁶.

Sin embargo y a pesar de la autonomía otorgada a los Gobiernos regionales, compuestos por el Consejo Regional, la Presidencia Regional (Gobernación Regional) y el Consejo de Coordinación Regional; el órgano fiscalizador por excelencia (Consejo Regional) depende económicamente del órgano ejecutivo, quien es el titular del pliego presupuestal y dispone a su criterio, el presupuesto anual asignado al Consejo Regional. Por lo que, si hablamos de descentralización como proceso dinámico que, en sus distintas modalidades: administrativa, política y social, han surtido efectos a lo largo de estos años, el aspecto económico, no ha logrado su objetivo en los distintos poderes subnacionales. Siendo este último aspecto, el que dotaría del mayor grado de independencia a cada órgano, al estar íntimamente relacionado con los principios de separación de poderes, democracia y gobernabilidad.

2.2. La corrupción en nuestro país.

La corrupción en nuestro país, es uno de los principales problemas que existe. Transparency International (2019)⁷, advirtió en su informe, que el Perú registra una de las cifras más alta de América Latina y el Caribe, respecto a la percepción de los ciudadanos en relación a la corrupción. El 96 % de peruanos consideran que la corrupción en el Gobierno es un problema grave en el país. Dicha cifra, refleja la verdadera realidad peruana, en el 2017, la Defensoría del Pueblo, precisó que nuestro país, pierde aproximadamente el 10 % de su presupuesto anual, por actos de corrupción (Pueblo 2017)⁸. Y es que el deficiente sistema de gestión pública y la falta de fortalecimiento en los procesos de fiscalización de los Gobiernos sub nacionales, son la apertura de actos delictivos contra la administración pública. Encontrándose los Gobiernos regionales dentro de las cuatro entidades agraviadas con mayores casos de corrupción.

2.3. Importancia de obtener autonomía presupuestal para los Consejos

⁶ file:///C:/Users/Usuario/Downloads/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion%20(1).pdf

⁷ <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>

⁸ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>

Regionales.

La importancia de obtener la autonomía presupuestal, radica en el fortalecimiento de la fiscalización del órgano legislativo regional, respecto de los recursos públicos ejecutados por el órgano ejecutivo regional. Para lo cual, se debe tener en consideración que la dependencia económica de los consejos regionales es una de las causas de sometimiento ante los órganos ejecutivos subnacionales; dado que, al ser estos últimos, los titulares de los pliegos presupuestales, se encuentra bajo su voluntad y jurisdicción, la asignación de recursos económicos para los consejos regionales, siendo estos, limitados o insuficientes para la adquisición de bienes y/o contratación de servicios destinados para la atención de las necesidades que coadyuvan en la ejecución de funciones de los consejeros regionales. Lo que resulta evidente, puesto que, sería utópico sostener, al menos en nuestro país, que el órgano pasible de fiscalización asigne mayor presupuesto al órgano fiscalizador.

Como se mencionó, a nivel nacional, existe un consenso entre los consejeros regionales, de exigir la autonomía presupuestal, manifestado a través de los distintos acuerdos regionales aprobados por el pleno legislativo subnacional. Entre ellos, el Acuerdo de Consejo Regional n.º 55-2019-RMDD/CR del Consejo Regional de Madre de Dios, Acuerdo de Consejo Regional n.º 56-2019-GRA/CR-AREQUIPA del Consejo Regional de Arequipa, Acuerdo de Consejo Regional n.º 135-2019-CR/GRM del Consejo Regional de Moquegua y Acuerdo de Consejo Regional n.º 4554-2018-CR del Consejo Regional de San Martín; que declaran en su mayoría, el respaldo a las iniciativas legislativas presentadas en búsqueda de la independencia económica. Asimismo, las distintas sesiones descentralizadas interregionales entre los consejeros de los departamentos de Cusco, Puno, Apurímac, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua, Tacna, Ica y Arequipa, que promueven e impulsan dicha autonomía. Dentro de los principales argumentos expuestos por los consejeros regionales, se afirma la subordinación de los consejos regionales ante el órgano ejecutivo regional, por distintos factores, dentro los más relevantes, se advierte la problemática que nos conlleva a elaborar la presente propuesta de modificatoria de ley.

2.4. Antecedentes y fundamentos legales, sobre la autonomía presupuestal del poder legislativo y entes fiscalizadores a nivel nacional y subnacional.

Los antecedentes del presente proyecto, se enmarcan en primera instancia, en el Congreso de la República del Perú; el mismo que conforme a la Constitución Política del Perú, es el órgano legislativo nacional, autónomo e indistinto de otros entes estatales, ya que constituye un reflejo de la voluntad popular y a través de la función de representación, conforma un poder inherente en su origen (Santaolalla López 2004)⁹. El estudio de los órganos legislativos se enmarca dentro del Derecho Parlamentario, que en su origen interviene en un balance de poderes, que busca velar por el derecho de voz y voto de las minorías cuando el ejecutivo asume el control político.

Aunque la autonomía de un órgano legislativo tiene diferentes aristas, lo esbozado por la Constitución de 1993, resalta el rol de representación de los congresistas, y precisa que el Congreso de la República gobierna su propia economía y sanciona su presupuesto, ello según lo establecido en los artículos 93° y 94°, respectivamente.

Al mencionar que gobierna su economía y sanciona su presupuesto, se verifica una autentica separación de poderes, ya que la primera separación es la independencia económica, o también entendida como autonomía presupuestal. Esta autonomía encuentra eco en el reglamento del Congreso que tiene fuerza de ley, en específico en el artículo 3° respecto a la soberanía y la autonomía económica.

Entrando en detalle, el artículo 33° del mencionado reglamento indica que la Mesa Directiva es la encargada de aprobar su propio presupuesto y la cuenta general. En este aspecto Santaolalla López (2004)¹⁰ explica con razones *ad maiori ad minus* que si es el parlamento quien aprueba los ingresos y gastos del Gobierno nacional, como también lo hacen los Consejos Regionales, es menester que este órgano legislativo apruebe su propio presupuesto, desvirtuando cualquier injerencia del órgano ejecutivo. En el caso concreto de los Consejos Regionales, la autonomía presupuestal debe regirse, tan igual como sucede con el parlamento, bajo la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como las resoluciones emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF en adelante)

⁹ Santaolalla, F. (2004). Derecho constitucional. Madrid: Editorial Dykinson.

¹⁰ Santaolalla, F. (2004). Derecho constitucional. Madrid: Editorial Dykinson.

respecto al tesoro público.

Ante ello, es clave mencionar que a la fecha los Consejos Regionales mantienen una dependencia con el órgano ejecutivo regional (Gobernador regional), que se trastoca en la carencia de recursos propios y que desemboca en actividades a medias y sin mayor impacto. Es por esta razón que los Consejos Regionales, requieren no solo de la planificación, elaboración y aprobación de su propio presupuesto, sino que necesitan ejecutarlo bajo su propia competencia (aspectos administrativos). Naturalmente, una vez adquirida la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales, los reglamentos internos deberán incluir artículos específicos de ejecución de gastos y presupuesto, estableciéndose, como el caso del Congreso, un órgano interno, que cumpla las funciones de una mesa directiva.

Siendo así, deberá establecerse, en el reglamento interno de los Consejos Regionales, las prohibiciones, faltas y otros aspectos que impediría el uso eficiente de los recursos. Tendiéndose en cuenta de forma taxativa, cuáles serían los bienes y servicios, que se adquirirían y contratarían de alcanzar la autonomía presupuestal, ello con el objeto de coadyuvar al ejercicio de sus funciones.

En segunda instancia, la presente propuesta, se sustenta en el rol asumido por la Contraloría General de la Republica, que anunció mediante la resolución n.º 140-2020-CG-GCOC, la absorción administrativamente a las Oficinas de Control Interno (OCI en adelante) para que estas posteriormente sean fortalecidas bajo el sello de la Contraloría. El fin buscado con esta absorción es evitar la dependencia de estas oficinas respecto de los Gobiernos regionales y municipales. Esta absorción tiene además una explicación legal, ya que permitirá que aquellas auditorias de fiscalización donde se pruebe haya existido la comisión de un acto ilícito sean rápidamente derivadas a las instituciones competentes para el manejo de las responsabilidades penales y civiles correspondientes.

Esta propuesta impulsada por la Contraloría General de la Republica respalda el proyecto, ya que el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de las OCI depende también del tema presupuestal. Siendo esta situación parecida para los órganos fiscalizadores de los Gobiernos subnacionales; la independencia y autonomía son dos pilares que deben ser respaldados por el aspecto presupuestal. Y aunque, los

Consejos Regionales, por la misma naturaleza de sus funciones y su rol de representación de la población, se encuentren inmersos dentro del ámbito político, es extensiva la premisa de que a mayor autonomía mayor será la capacidad fiscalizadora. En consecuencia, y conforme a lo analizado, existen antecedentes y fundamentos legales, tales como la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y la Contraloría General de la República, que sustentan en antecedentes y fundamentos legales, la autonomía presupuestal de los Consejos Regionales.

2.5. Importancia de convertir en unidades ejecutoras a los Consejos Regionales.

Se ha determinado que, para lograr una verdadera autonomía presupuestal es necesario convertir a los consejos regionales en unidades ejecutoras; dado que, deben ser estos, los encargados de ejecutar los fondos que administran, siendo responsables directos de sus ingresos y egresos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Las unidades ejecutoras son las encomendadas a conducir la ejecución de las operaciones, de los fondos que administran, de acuerdo a la normativa legal vigente. Su creación implica la constitución, en general, de las siguientes áreas:

- a) El área administrativa que significa la habilitación de diversas oficinas, entre ellas, logística, recursos humanos, contabilidad y tesorería;
- b) Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Desarrollo Institucional y
- c) Oficina Regional de Asesoría Jurídica.

Por lo que, subsumiendo al caso materia de análisis, la conversión de los consejos regionales a unidades ejecutoras, implicará también la independencia administrativa de la sede central (Órgano Ejecutivo); ello permitirá obtener un presupuesto enmarcado al cuadro de necesidades de los consejos regionales del Perú, que no se sujetará a la voluntad y disposición del órgano ejecutivo regional, sino al sincero y legítimo requerimiento de adquisición de bienes y contratación de servicios de los órganos legislativos y fiscalizadores subnacionales.

En el mismo orden de ideas, resulta de carácter obligatorio la revisión del artículo 68º del Decreto Legislativo n.º 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que establece el objetivo, procedimiento y requisitos para la creación de las unidades ejecutoras. Precizando entre otras circunstancias que las unidades ejecutoras se crean con el objeto de lograr el cumplimiento de las políticas públicas, mejorando la calidad

de los servicios públicos; asimismo, precisa que es de responsabilidad exclusiva de los titulares de los pliegos presupuestarios, solicitar y sustentar la creación de las mismas, teniendo como principal requisito que se cuente con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no menor de diez millones de soles (S/ 10 000 000.00).

Ahora bien, es sabido que los veinticinco (25) consejos regionales, no cumplen con la condición presupuestaria. Por citar al consejo regional de Arequipa, a quien se le asignó un millón cuatrocientos noventa y cinco mil ochocientos cincuenta y ocho soles (S/ 1 495 858.00), en el 2021. Por lo que, resulta esencial, la modificatoria del citado artículo y la incorporación de un nuevo numeral que autorice de manera excepcional la creación de unidades ejecutoras, con un monto mínimo de un millón de soles (S/ 1 000 000.00), de forma exclusiva para los consejos regionales, y que además establezca la obligatoriedad del ejecutivo regional para que dentro de un plazo razonable presente la solicitud de creación de unidad ejecutora.

2.6. Marco normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, sus normas modificatorias y reglamentarias.
- Ley N° 30305, Ley de Reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de las autoridades de los Gobiernos Regionales y de los Alcaldes.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 004-2029-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo n.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta legislativa tiene por finalidad modificar el artículo 68.4° numeral 3 del Decreto Legislativo n. ° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; con el objetivo de convertir a los consejos regionales en unidades ejecutoras, a fin de fortalecer su función fiscalizadora ante los Gobiernos regionales.

Asimismo, el otorgamiento de autonomía presupuestal de los Consejos Regionales ante los Gobiernos regionales, producirá efectos mediatos e inmediatos.

En cuanto a los efectos inmediatos, se espera un incremento sustancial de los informes de fiscalización, producto de la contratación de los equipos técnicos especializados para los Consejos Regionales; así como también, un trabajo coordinado con el órgano regional de control institucional y la Contraloría General de la República; y finalmente un trabajo de fiscalización y control político, de calidad, optimizando los recursos públicos de los veinticinco Gobiernos regionales del Perú.

Dentro de los efectos mediatos, se proyecta una autentica separación e independencia de poderes en los Gobiernos subnacionales; asimismo la generación de confianza por parte de la población al órgano legislativo fiscalizador de los Gobiernos regionales, que permitirá el acogimiento de denuncias por parte de la sociedad; la mejora de la imagen institucional; y la disminución de los actos de corrupción en los veinticinco Gobiernos regionales de nuestro país.

IV. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

La presente iniciativa establece en la única Disposición Complementaria Final que la implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada Gobierno regional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- a. Primera: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- b. Quinta: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- c. Octava: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- d. Vigésimo Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Anexo C: Fichas bibliográficas

<p>AUTOR (A): Mario Roberto Nitti</p> <p>TÍTULO: Autonomía de la administración legislativa: la necesidad de contar con normativa y presupuesto propio a fin de resguardar la independencia de poderes.</p> <p>AÑO: 2016</p>	<p>CIUDAD/PAÍS: Santiago, Chile.</p> <p>URL: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/ce/ndocbib/con4_uibd.nsf/CBF63DDCF0CDF119052581530001F6F4/\$FILE/nittimar.pdf</p>
<p>RESUMEN DEL CONTENIDO:</p> <p>Sostiene que los inconvenientes presupuestales del parlamento chileno. Presentando la problemática que atenta la independencia de poderes, advirtiendo la injerencia de un poder sobre otro, en la gestión y manejo de los recursos.</p>	
<p>AUTOR (A): Carla Huerta Ochoa</p> <p>TÍTULO: Mecanismos constitucionales para el control del poder político.</p> <p>AÑO: 2011</p>	<p>EDITORIAL: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.</p> <p>CIUDAD/PAÍS: México</p> <p>EDICIÓN: Segunda.</p>
<p>RESUMEN DEL CONTENIDO:</p> <p>Estableció que resulta imprescindible el poder para gobernar, pero éste no debe extrapolarse de los límites establecidos por el orden jurídico; por ello, la necesidad de establecer el equilibrio de poderes. La razón del control legislativo se encuentra en la Constitución de México, que establece la obligatoriedad de tres tipos de controles: El control de legislación, presupuestal y político; directamente dirigidos al ejecutivo.</p>	

<p>AUTOR (A): Efrén Chávez Hernández TÍTULO: Ética en el Poder Legislativo. AÑO: 2006</p>	<p>CIUDAD/PAÍS: Ciudad de México, México. URL: Recuperado en 02 de mayo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000100003&lng=es&tlng=es.</p>
<p>RESUMEN DEL CONTENIDO:</p> <p>El poder legislativo es el más importante de todos los órganos del estado, dado que, la repercusión de sus actuaciones trasciende a todas las esferas de país; representando los intereses de la nación, fiscalizando el poder ejecutivo, impulsando el desarrollo nacional y garantizando el estado de derecho. Esta última, referida al poder y actividad del estado, regulado por el poder legislativo; bajo este contexto, con la división de poderes se instaura un estado de derecho donde la legalidad es el principio que rige la actividad gubernamental. Dicha separación de poderes simboliza una garantía de libertad sin la que no existiría la democracia; siendo necesario respaldar y proteger que sus integrantes cumplan su función representativa, legislativa y de control, con independencia y autonomía.</p>	

<p>AUTOR (A): Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental TÍTULO: La independencia de Entidades de Fiscalización Superior - Declaraciones de principios AÑO: 2009</p>	<p>EDITORIAL: Zappata Diseñadores S.C. CIUDAD/PAÍS: Mexico D.F. URL: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs/web/documentos/cgr-transp/informacion-interes/declaraciones-principios-asf.pdf</p>
--	---

RESUMEN DEL CONTENIDO:

Mantiene que la función fiscalizadora constituye una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente, e implica, adicionalmente, el ejercicio de facultades irrenunciables que deben estar fuera de la contienda partidista para un adecuado equilibrio entre los poderes.

Anexo D: Autorización de la Entidad

Arequipa, 6 de abril del 2021

Carta: 001-2021-CRA

Consejera Regional de Camaná

Crhiss Lisbeth Díaz Montoya

A nombre de la presidencia del Consejo Regional de Arequipa, a la cual represento, reciba mi saludo y a la vez autorización, a fin pueda utilizar información del Consejo Regional de Arequipa, así como la realización de trabajos de investigación y la publicación de los resultados obtenidos para los fines que estime por conveniente.

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

Arq. Santiago Reyes Almenara
PRESIDENTE DEL CONSEJO REGIONAL